

Tartalomjegyzék [Magyar Kisebbség - 2. sz. = 1. évf. (1995.) 2. sz.] Címlap EPA[+ betűméret](#) | [- betűméret](#)[stílus 1 \(fehér\)](#) [stílus 2 \(fekete\)](#)

Dr. Kukorelli István

Románia alkotmányáról

A pártállamot lebontó, a jogállamot és az alkotmányos demokráciát felépítő kelet-közép-európai államok a kilencvenes évek fordulóján modellkényszer nélkül válogathattak a mintákban, a demokráciatechnikákban. Az új (a régi-új) alkotmányok döntően **két forrásból** merítettek: egyrészt **az európai alkotmányozás eszmevilágából**, másrészt **a nemzeti fejlődés hagyományaiból**.

A klasszikus mintának tekintett tisztán parlamentáris (westminsteri, illetve tisztán prezidenciális/amerikai) modelleknek jóval kisebb hatása volt a térségre, mint az 1949-es német vagy az 1958-as francia alaptörvénynek.

Az 1991-es román alkotmányra is erőteljesen hatott az európai alkotmányos eszmerendszer, ezen belül főként **a francia alkotmányozás**. A román alkotmány több szálon kötődik a nemzeti alkotmánytörténelemhez (pl. az 1884-es, az 1923-as, az 1952-es alkotmányhoz). A két hatás ereje nyilván azon is múlik, hogy milyen az adott állam történelmi útja, mennyire szerves-szervetlen történelmi fejlődése. A francia modell másként áll egy szerves és másként egy szervetlen államon. A román államfejlődésre a térség más államaihoz hasonlóan a rendszerváltozásokkal megtört, **szervetlen, periférikus fejlődés, a megkésett nemzetté válás, a jogállami tradíciók hiánya, a civil társadalom történelmi hiánya, a politikai kultúra alacsony volta a jellemző**.

Az alkotmányozási folyamatoknak több történelmi típusa ismert: az egyik fő **típus a forradalmi**, a másik **a békés, folyamatos, "történelmi" alkotmányozás**. A konkrét történelmi típus nagymértékben a leváltott rendszer milyenségén múlik: nem lehet véletlen, hogy pl. Lengyelországban vagy Magyarországon a legalitást végig megőrző békés alkotmányozás, ugyanakkor Romániában fegyveres "rendszerterés" és forradalmi alkotmányozás történt, amely mereven új alkotmányt eredményezett.

Az alkotmányokon - a román alkotmányon is - direkt vagy indirekt módon **ott van a közvetlenül megelőző és meghaladni kívánt történelmi korszak lenyomata**. A leváltott román politikai rendszer, amelyet sokan a feudális abszolút monarchiával azonosítottak, a régió egyik legtökéletesebb és legmerevebb pártállami diktatúrája volt. Miközben a környező államokban, sőt a korszak végén a Szovjetunióban is állandó kitörési kísérletek (ld. 1956, 1968, 1981 stb.) voltak, Romániában anakronisztikusan megállt az idő, befagyott a diktatúra. Ugyanazok az ideológiai tételek léteznek 1989-ben a párt XIV. Kongresszusán, mint a hatvanas évek elején, e rendszer sohasem nyitott a piaci mechanizmusok, a politikai pluralizmus, a civil társadalom irányába.

A román pártállamnak köztudottan **fő legitimáló tényezője** volt a **nacionalizmus**, a "szocialista nemzet" eszméje, továbbá a Moszkvából megtúrt **külpolitikai önállóság**. (ld. az 1968-as prágai tavasz esetében tanúsított román magatartást, a Los Angeles-i olimpián való részvételt stb.), amely sokáig félrevezette az emberi jogokra oly kényes nagy nyugati demokráciákat.

Vitathatatlan tény, hogy ezzel **a diktatúrával** (amit a párt vezető szerepe, az állami tulajdon és a redistribúció, a hatalom egysége, a szovjet mintájú néptanácsi rendszer - amelyben a párttitkár és a tanácselnök a kondukátorhoz hasonlóan egy és ugyanaz volt - léte, a szigorú centralizáció, az állandó kádernoizmus, az adminisztratív eszközök alkalmazása a civil társadalommal, benne a nemzetiségekkel szemben stb. jellemzett) **az 1991. évi román alkotmány szakított**.

Nyitott kérdés viszont az, hogy **milyen örökséggel "verte" meg a megelőző korszak az új alkotmányos rendszert.** Erős nemzeti tradíciók nem lévén a megelőző korszak észrevétlenül ott él minden régióbeli politikai rendszerben. A kérdésre a román alkotmány rövid értékelése után kívánok válaszolni - nem vitatva, hanem inkább kiegészítve Takács Imrének a "Gondolatok Románia alkotmányáról" című cikkében leírtakat.

Az európai alkotmányok általában 100-150 par.-ból állnak, közülük a franciabelga mintájú alkotmányok szerkezete a leginkább átlátható. A román alkotmányozó atyák láthatóan ezt az irányt követték, **szép új alkotmány megalkotására törekedtek.**

A hét címből, 152 paragrafusból, 383 önálló bekezdésből és közel félezer (összesen 460) mondatból álló alaptörvény nem törekszik a túlszabályozásra: **két súlyponti szabályozási tárgyköre van,** az alapvető állampolgári jogok (összesen 43 par.) és a kormányzati rendszer (összesen mintegy 70 par.). Az alkotmány **egyensúlytalan,** az államszervezet egyéb kérdéseit, pl. az önkormányzati rendszert vagy a bíróságokat (de az ombudsmant, a számvevőszéket, az alkotmánybíróságot, a fegyveres erőket is) rendkívül nagyvonalúan kezeli. A 152 par.-ból mindössze egyharmada szól az alapjogokról, a többi lényegében az államszervezettel foglalkozik, ez az arány az alkotmány civil szellemiségéről tudósítja az olvasót.

Az alkotmány egyes szerkezeti egységeit, címeit sorba véve, az első **az általános elvek** címet viseli. A bevezető rész tizennégy regulája tulajdonképpen **a polgári szuverenitáselmélet klasszikus triászára épül,** ez pedig **a terület, a népesség és a főhatalom.** E fejezet pozitívuma, hogy deklarálja a legfőbb demokráciakritériumokat (jogállam, pluralizmus, népszuverenitás, emberi jogok, "igazságosság" stb.).

Negatívuma viszont több cikkelye, amely történelmi félelemből az államterületről és a népességről szól - mindezt Takács Imre is szóvá teszi. Egyetértek megállapításaival, **az állam oszthatatlanságának fogalma,** amely mind az államterületnél, az állam jellegénél, mind az állampolgári jogoknál rendszeresen visszatér, kizár minden autonómiát, önkormányzatiságot, regionalizmust.

Az "olvasztótégelyes" negyedik szakasz az 1977-es szovjet alkotmány praeambulumára emlékeztet: "létrejött az emberek új történelmi közössége - a szovjet nép." E szakasz egyenjogúság fogalma **mit sem tud a pozitív diszkriminációról.** A koncepció töretlen a hatodik szakaszban is, amely megfelel a kisebbségek kollektív jogairól. Az alkotmányról ezt első olvasatban sem nehéz megállapítani, sőt országvilág **előtt nyíltan vállalja a nemzetállam eszmét.** Mindez "szerves" folytatása a korábbi korszakoknak.

Az alapjogokról szóló második cím a főbb korlátokkal, a kötelezettségekkel és a garanciákkal (pl. ombudsman) együtt szabályozza az emberi jogokat. Az alkotmány emberi jogi katalógusa majdnem teljesnek mondható, tartalmazza az alapjogok egyes generációit, az alkotmányokban és a nemzetközi dokumentumokban általában ismert főbb jogcsoportokat.

Figyelemreméltóak azonban **az alkotmány hangsúlyai:** az individuális jogok részletesebben vannak jelen, mint a kollektív jogok, hangsúlyosabbak a kevésbé jogi jellegű gazdasági-szociális-kulturális jogok, továbbá a társadalmi alapintézmények (család, ifjúság). **Halkabban nyilatkoznak** - talán nem véletlenül - **az alkotmányozók a fő társadalmi szerveződési elveket garantáló jogokról,** az egyesülési szabadságról, a vallásszabadságról, a nemzetiségi szabadságról.

Az alapjogok között is **előjön a nemzetállam, az oszthatatlanság szent eszméje:** maga az alkotmány állít fel szigorú zsinórmértéket, amikor kimondja, hogy nem alkotmányosak azok a pártok vagy szervezetek, amelyek síkra szállnak az állam integritása ellen. Az alkotmány a vélemény szabadság korlátjaként tiltja egyebek mellett a területi szeparatizmusra való buzdítást.

A legterjedelmesebb harmadik cím **a közhatalom** (kormányzati, önkormányzati, igazságszolgáltatási rendszer) egészének szabályozására vállalkozik. Románia kormányformája az alkotmány alapján egyértelműen **parlamentáris köztársaság:** a parlament a képviselők és a szenátorok többségének szavazatával ad bizalmat a kormánynak. Románia elnöke - aki jelöli a miniszterelnököt - csak a parlament bizalmi szavazata után nevezheti ki a végrehajtó hatalmat. A kormány felelős a parlament előtt, a bizalmatlansági indítványt - korlátozásokkal - a képviselők és a szenátorok egynegyede kezdeményezheti és arról a két ház együttes ülésén dönt.

A parlament **kétkamarás** szerkezetű, a képviselőház és a szenátus **egyenjogú** mind a törvényhozásban, mind a kormány viszonylatában. Az ilyen kétkamarás szerkezet ritkább, a második kamarák általában csak a törvényalkotásban vesznek részt - fékként.

Az alkotmány részletesen szabályozza a kormányzati rendszert, tartalmazza a parlamenti jog legfőbb demokrácia-technikáit. Kritikaként említhető, hogy **a parlament hatásköre több viszonylatban** (pl. az államfői jogok, az alkotmánybíróság nézőpontjából) **korlátlanak tűnik**. Ebben a népszuverenitás-"fetiszmusban" (továbbá az organikus törvények széles katalógusában vagy a kormány felhatalmazásának intézményében) ismét a francia gondolkodásra ismerhetünk rá.

Az államfő közvetlen választással nyeri el megbízatását, ám sem ez, sem a relatíve erősnek nevezhető hatásköre nem teszi prezidenciálissá a kormányformát. Az államfő dekrétumainak többségéhez miniszteri ellenjegyzés kell. Kétségtelen, hogy ezen a ponton is vannak hasonlatosságok a francia alkotmánnyal: Románia elnöke pl. részt vehet a kormány ülésein, s a részvételével megtartott üléseken ő elnököl.

Az alkotmány **egységes** - központi és helyi - **közigazgatásról** beszél. Az alkotmányozó a helyi önkormányzatokat autonóm közigazgatási hatóságoknak fogja fel. A centralisztikus államfelfogást jeleníti meg a francia mintájú prefektusi rendszer is. Ebben a centralisztikus felfogásban tehát **az önkormányzati rendszer nem önálló hatalmi ág**, hanem az egységes és oszthatatlan államhatalom helyi megvalósítója.

Az állami erőszakszervezetekről (hadsereg, rendőrség, titkosszolgálatok) az alkotmány mindössze egy rövid szakaszban emlékezik meg.

A harmadik hatalmi ágról, **a bíróságokról** alapvető jellegű tételek találhatók. E regulák keretjellegű, áttételes alkotmányjogi normák, amelyeket a bíróságokról szóló organikus törvény részletez. Sokat elárul a "bírói állam"-felfogásról, hogy egy alapvető, garanciális hatalmi ág esetében mit tart fenn magának az alkotmányozó, és mit enged át a mindenkor parlamenti többségeknek, a tehermentesítő törvényeknek. **A bíróság nem lehet az alkotmányozás "mostohagyereke"**. (Nincs kibontva pl. a védelemhez való jog, az anyanyelv használatának joga csak a büntető eljárásban ingyenes, nem szól az alkotmány a bírósági szervezet alapjairól stb.)

A közvád (az ügyészség) intézménye az igazságügyi kormányzaton keresztül kapcsolódik az egységes igazságszolgáltatás rendszeréhez. (Egy nem centrális államban magam is ennek a híve lennék - ebben az összefüggésben vitatom Takács Imre pozitív értékítéletét.)

A román alkotmány pozitívuma, hogy érzi **a gazdasági alkotmányosság** jelentőségét (negyedik cím), részletesen szabályozza a tulajdont, a pénzügyi rendszert, a költségvetést és a közpénzek ellenőrzésére hivatott számvevőszéket.

Az alkotmány ötödik címe a jogállam koronájáról, **az alkotmánybíróságról** szól. A kilenctagú alkotmánybírósághoz az alkotmány éppen kilenc, taxatív módon felsorolt hatáskört telepít. A hatáskörök egyáltalán nem teszik túl nagy hatalommá az alkotmányvédő szervet, különösen a parlament irányában minősíthetők **erőtlennek**: az alkotmány lényegében egyszeri vétőjoggal ruházza fel az alkotmánybíróságot.

Az alkotmány felülvizsgálatáról szóló hatodik cím - kizárva a szerves fejlődés által szükségszerűen megkövetelt korrekciókat - **a legmerevebb alkotmányok sorába emeli a román alkotmányt**. Az alkotmány koherens egészet alkot, amikor a felülvizsgálat korlátai között felsorolja az állam nemzeti jellegét, egységes és oszthatatlan mivoltát.

A román alkotmány rövid olvasata után térjünk vissza a bevezetőben feltett kérdéshez: **milyen örökséggel áldotta meg a szervetlen történelmi fejlődés az 1991. évi alkotmányozást?** Nem csupán beleérzés és szubjektív olvasmányélmény, hanem a tételes alkotmányjogból kiolvasható, hogy:

- az 1991. évi román alkotmány **centralisztikus állammodellben** gondolkodik,
- az államrezonon belül **a hatalommegosztásnak egy kezdetlegesebb formáját** valósítja meg,

- bár szóhasználatában (pl. a nemzeti médiáknál, az egyetemeken stb.) használja az autonómia kifejezést, mégis általában **érzékletlen** mind az állami, mind a szélesebb társadalmi **autonómiák iránt**,
- különösen **érzékletlen a nemzetiségi autonómia iránt**,
- vallja **a nemzetállam** történelmileg túlhaladott eszméjét.

A huszadik századi modern európai alkotmányozás ezzel szemben egyre több autonómiát hoz létre az államszervezetben belül, árnyaljaegyensúlyozza a hatalmi ágakat, határozottan különválasztja a közhatalmat a civil társadalomtól.

A nemzetállam történelmi tehertételét meghaladni rendkívül nehéz, saját történelmét senki sem előzheti meg. A térségben nem csak egyes számban létezik nacionalizmus, hanem nacionalizmusok vannak, szerveződnek, pártokba rendeződnek, hatalomra törnek.

A megmerevített, "örökérvényűvé" tett 1991. évi román alkotmány nem tette könnyűvé ennek a történelmileg egymásra utalt népeket megrontó - és a nagyhatalmak által korábban tudatosan gerjesztett - téveszmének a száműzését.

Tartalomjegyzék [Magyar Kisebbség - 2. sz. = 1. évf. (1995.) 2. sz.] **Címlap** **EPA**

[+ betűméret](#) | [- betűméret](#)

[stílus 1 \(fehér\)](#) [stílus 2 \(fekete\)](#)